

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'information juridique. Quel devoir de diffusion pour l'Etat dans la société d'information

de Terwangne , Cécile

Published in:
Revue Ubiquité. Droit des technologies de l'information

Publication date:
2003

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
de Terwangne , C 2003, 'L'information juridique. Quel devoir de diffusion pour l'Etat dans la société d'information', *Revue Ubiquité. Droit des technologies de l'information*, Numéro 17, p. 61-79.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'information juridique – Quel devoir de diffusion pour l'État dans la société de l'information ?

Cécile DE TERWANGNE¹

Introduction

Dès lors qu'un État édicte des normes, il est confronté à la question élémentaire de la connaissance par chacun des droits et obligations établis par le prescrit juridique. Cette possibilité de connaissance du droit en vigueur est nécessaire puisque, selon l'adage, « nul n'est censé ignorer la loi ». Cette présomption, largement utopique, n'en demeure pas moins indispensable au fonctionnement d'un État de droit².

Déoulant donc de cet adage, l'exigence de diffuser l'information juridique pèse sur les autorités publiques³. L'information juridique doit être mise à la disposition de tous afin de rendre effective la connaissance des normes et de leurs

modalités d'application. Dans ses conclusions devant le Conseil d'État français dans l'affaire mettant en cause la légalité du décret sur les banques de données juridiques⁴, le commissaire du gouvernement exprimait sans ambiguïté le lien entre l'adage en question et le devoir incombant à l'État en matière de mise à disposition de l'information juridique : « [...], l'existence même de la société de droit reposant sur le postulat selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. Ce postulat implique que l'État, entendu dans son sens le plus large, prenne, au nom de l'intérêt général, les mesures permettant la diffusion et la compréhension de la norme bien au-delà de la sphère étroite des pouvoirs publics ».

1. Professeur aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix et directrice de recherches au C.R.I.D.
2. Le caractère obligatoire des normes adoptées dépend par ailleurs toujours de leur publication. Voy. l'article 190 de la Constitution belge qui prescrit qu'« aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou locale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».
3. « L'action des pouvoirs publics [...] doit tendre à assurer l'accès le plus large et le plus égal aux sources du droit (lois, règlements, jurisprudence, doctrine administrative), en contrepartie de l'obligation faite à toute personne de ne pas ignorer la loi » (PH. DELIVET, « Service public et informatique juridique – Le service public, outil de cohérence pour l'informatique juridique », *Lamy Droit de l'informatique*, 1988, E, p. 13). Voy. Y. POULLET et Ph. GÉRARD, « Pour un cadre juridique de la diffusion des produits informationnels juridiques », *D.A.O.R.*, 1994, n° 32, pp. 41 et 42 ; J. DUMORTIER, M. PENNINGCKX, Y. TIMMERMANS, « Qui est encore censé connaître la loi ? Une proposition pour un meilleur accès à la législation belge », *J.T.*, 1993, pp. 250 et s. ; A. DE THEUX, I. KOVALOVSKY, N. BERNARD, *Précis de méthodologie juridique*, 2^e éd., Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint Louis, 2000, pp. 79 et s. ; N. MALLET-POUJOL, « Circulation de l'information, aspects juridiques », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, actes du Congrès international organisé par l'A.D.I.J. à Paris les 22 et 23 octobre 1998, Paris, éd. du Juris-classeur ; pour une réflexion à partir de la version anglo-saxonne de l'adage (*ignorance of the law is no excuse*), E. HICKS, « The Political Implications of Communicating and Propagating Computerized Legal Data », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, op. cit.
4. Conseil d'État franç., 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris*, conclusions J.-D. COMBREXELLE, *D.I.T.*, 1998/1, pp. 44 et s. ; *Expertises*, février 1998, p. 25.

Une telle préoccupation informationnelle de l'État n'est pas nouvelle, étant donné son caractère inhérent à l'adoption de normes. En 1977, on estimait par exemple au Québec que « L'État a un devoir impératif [...] de prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser un accès facile, rapide et à bon compte de l'information juridique. S'il n'en est pas ainsi, les lois deviennent inaccessibles, méconnues et inobservées. Ce n'est alors plus qu'une simple question de moyen qui est en jeu, mais la base même du système juridique, de l'autorité de l'Assemblée nationale et de l'existence des droits et libertés des citoyens »⁵.

Le contexte de la société de l'information va toutefois bouleverser les pratiques en place depuis plus d'un siècle et imposer une réflexion sur le rôle des pouvoirs publics en matière de mise à disposition de l'information juridique. Le développement des outils technologiques, de l'informatique à internet, a

ouvert des perspectives totalement inédites en la matière. En Belgique, durant 166 ans, la diffusion des informations juridiques vers le public s'est faite essentiellement sur papier, avec la variante anecdotique des proclamations au sortir des églises. Ces dernières années ont vu l'État recourir à l'outil électronique pour permettre au citoyen d'accéder aux informations juridiques. Les initiatives prises par les acteurs publics, tantôt parcimonieuses⁶, tantôt généreuses, ont bouleversé le partage des rôles qui s'était dessiné entre secteur public et secteur privé. Cela ne s'est pas fait sans les grincements de dents de certains acteurs privés en place, soucieux de préserver le créneau occupé jusqu'alors sur le « marché » de l'information juridique. Il y a donc lieu de redéfinir le devoir de l'État en termes de mise à disposition de l'information juridique. Et ceci doit concerner aussi bien l'information elle-même que le support la véhiculant et les outils l'accompagnant.

Les défis de la situation actuelle

1.1. La quantité

À l'heure actuelle, avoir connaissance de la norme juridique tient de la gageure... « Inflation »⁷, « prolifération », « foisonnement »,

« frénésie », « logorrhée législative et réglementaire », « pathologie »⁸, les expressions ne manquent pas pour évoquer le même phénomène : la production de l'information juridique ne cesse de s'enfler, et ce de façon

5. *Premier rapport annuel de la Société québécoise d'information juridique 1976-1977*, Québec, éditeur officiel, juin 1977, p. 2.
6. Voy. par exemple la publication des arrêts du Conseil d'État via le premier site internet officiel belge diffusant de la documentation juridique : textes bruts non accompagnés de sommaires, mots clés ou renvois ; moteur de recherche rudimentaire expliqué en anglais.
7. Tout un ouvrage a été consacré à cette inflation : *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Paris, éd. du Centre national de la recherche scientifique, 1986.
8. Un ouvrage a également été consacré au constat de pathologie législative : A. ANTOLE e.a., *La pathologie législative, comment en sortir ?*, coll. « Droit en mouvement », Bruxelles, La Charte, 1998. Dans sa contribution dans cet ouvrage, Y. POULLET donne l'exemple de la législation relative à la protection des données à caractère personnel : en 1997, la loi « publiée en mars 1993, a déjà reçu, depuis son vote, le soi-disant apport d'une loi interprétative votée à la sauvette dans le contexte d'une loi-programme et pas moins de dix-neuf arrêtés royaux d'application dont certains en sont déjà à leur seconde mouture, ceci alors qu'une nouvelle loi est déjà en préparation » (Y. POULLET, « Autour de l'arrêt royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État : les technologies de l'information et de la communication, une solution à la pathologie législative ? », in *La pathologie législative, comment en sortir ?*, op. cit., p. 57).

vertigineuse⁹. Avec une production législative annuelle atteignant le millier de textes environ, la France édicte à peu près l'équivalent de ce que Rome a produit en deux millénaires^{10,11}.

1.2. La complexité

L'information à traiter est de plus en plus complexe¹². Cette complexité peut tenir à plusieurs facteurs, comme l'a relevé avec dépit, pour la matière de l'environnement, le tribunal correctionnel de Liège : « complexité résultant du démembrement de l'État national, de la dispersion anarchique des pouvoirs de décision, de la multiplication incroyable des intervenants, du caractère très souvent confus des textes décrétaux, souvent très longs, et de l'annulation fréquente par la Cour d'arbitrage de certaines de leurs dispositions prises en violation des répartitions de compétences au sein de l'État fédéral »¹³. Et le juge liégeois de conclure « qu'un tel maquis procédural rend bien aléatoire la défense des droits du citoyen ordinaire ainsi que la tâche des juges chargés de dégager, malgré cet imbroglio, une jurispru-

dence que l'on pourrait espérer claire et constante... »¹⁴.

1.3. Les modifications

Il est bien révolu le temps où Montesquieu mettait en garde : « Il ne faut toucher aux lois qu'avec des mains tremblantes »¹⁵. Aujourd'hui, les textes subissent de nombreuses modifications, quand ce ne sont pas des changements continuels. « Les mises à jour deviennent une sorte de course contre la montre »¹⁶. « Parfois la loi est déjà modifiée avant de paraître au *Moniteur* ! »¹⁷. « La durée s'est évanouie, [...] c'est le droit tout entier qui s'est mis en mouvement, le transitoire est désormais son état normal. Notre droit est "en transit" »¹⁸. À remettre toujours plus vite son œuvre sur le métier, le législateur fait parfois preuve de précipitation et d'un criant manque de cohérence. Ainsi par exemple de cette loi du 2 août 2002¹⁹ modifiant une loi du ... 2 août 2002²⁰.

En cas de modification, la règle applicable en Belgique comme dans nombre d'autres pays est que seule la modi-

9. Voy. aussi B. JADOT et F. OST (dir.), *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999 ; J. LELIARD, « Over de (on)toegankelijkheid van onze wetgeving », *R.W.*, 1995, pp. 209 et s. ; M. GRÉGOIRE, « Le rôle du droit dans la cité », *J.T.*, 1982, pp. 269 et s. ; Ph. QUERTAINMONT, « Le déclin de l'État de droit », *J.T.*, 1984, pp. 273 et s.
10. F. OST, « Le temps virtuel des lois contemporaines ou comment le droit est traité dans la société de l'information », *J.T.*, 1997, p. 53.
11. En Belgique, le *Moniteur belge* est passé d'approximativement 15 000 pages en 1980 à 43 000 pages en 2000 et à 59 000 pages pour l'année 2002, dernière année de sa parution sur papier.
12. Dans le même sens, voy. A. DE THEUX, I. KOVALOVSKY, N. BERNARD, *op. cit.*, pp. 41 et s.
13. Corr. Liège, 20 janvier 1997, *Journ. proc.*, n° 331, 5 septembre 1997, p. 26, note F. HAUMONT.
14. Le droit de la santé et de la sécurité du travail est, quant à lui, qualifié de « droit de la démesure et de l'enflure, du replâtrage, de la mosaïque et de l'incohérence, de l'inaccessibilité » par Ph. BLEUS, qui estime que ce droit « est tellement affecté de défauts [...] qu'il est assez facile de le clouer au pilori sans trop risquer de se tromper » (Ph. BLEUS, « Le droit de la sécurité et de la santé : un droit dans la tourmente », in *La pathologie législative, comment en sortir ?*, *op. cit.*, pp. 25 et s.).
15. Cité par R. HENRION, « Les lois oubliées », *J.T.*, 1987, p. 261.
16. J. FIERENS, « La pathologie administrative, le justiciable, l'avocat », in *La pathologie législative, comment en sortir ?*, *op. cit.*, p. 16.
17. J. DUMORTIER, M. PENNINGCKX, Y. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 255.
18. F. OST, *op. cit.*, p. 53.
19. Loi du 2 août 2002 complétant, en ce qui concerne les voies de recours contre les décisions prises par le ministre, par la C.B.F., par l'O.C.A. et par les entreprises de marché et en ce qui concerne l'intervention de la C.B.F. et de l'O.C.A. devant les juridictions répressives, la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et modifiant diverses autres dispositions légales, *M.B.*, 4 septembre 2002.
20. Loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, *M.B.*, 4 septembre 2002.

fication est publiée au *Moniteur belge*, et non le texte original corrigé de la sorte²¹. Dans cette mesure, la recomposition des textes en vigueur par l'incor-

poration des changements successifs devient une opération réservée aux spécialistes.

La réévaluation de l'obligation de l'État de diffuser l'information juridique

Dans des circonstances telles que celles décrites ci-dessus, l'État ne peut estimer remplir son devoir d'information par la seule obligation de publier dans un journal officiel papier les textes non coordonnés de la norme juridique, sans outil de recherche performant pour l'ensemble du *corpus* publié. Réduire la mission d'information en la matière aux seules informations légales n'est pas non plus satisfaisant.

De nombreux États ont entamé une réévaluation de leurs obligations dans ce domaine. Cette réévaluation passe nécessairement par une prise en compte des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication. Même si elles n'éradiquent pas à elles seules les problèmes soulevés par l'évolution de l'information juridique, les avancées technologiques ouvrent de nouvelles perspectives qui permettent de faire face au problème de l'ignorance de la loi. Ces réponses techniques méritent d'être analysées et le devoir de l'État de les offrir ou non aux citoyens doit être réévalué.

Dans l'arrêt relatif aux banques de données juridiques déjà évoqué, le Conseil d'État de France a fourni une formulation synthétique de ce à quoi correspond désormais la mission d'intérêt public en matière de diffusion d'informations juridiques. Aux termes de l'arrêt, « la mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques de la nature de ceux mentionnés à l'article 1^{er} précité du décret [traités internationaux, lois et règlements, documents publiés au *J.O.C.E.*, instructions et circulaires, décisions du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et du tribunal des conflits, arrêts de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, décisions des cours et tribunaux administratifs et judiciaires, décisions des juridictions de la Communauté européenne, arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, etc.] dans des conditions adaptées à l'état des techniques [...] et répondant aux exigences d'égalité d'accès, de neutralité et d'objectivité découlant du caractère de ces textes, constituent, par nature, une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'État de veiller »²².

21. *Légistique formelle. Recommandations et formules*, M.B., 9 janvier 1999, formules F62 à F85. Cette circulaire fait l'objet de mises à jour régulières consultables sur le site du Conseil d'État, <http://raad.vst-consetat.be>.
22. Conseil d'État franç., 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la cour de Paris, D.I.T.*, 1998/1, pp. 45. Voy. le décret intégrant cette définition de la mission de service public (au-delà d'une diffusion sur papier) : décret n° 2002-1064 du 7 août 2002, relatif au service public de la diffusion du droit par internet (voy. *infra*).

Avant de préciser le support sur lequel réaliser la diffusion (point 4) et la nature de l'information juridique à diffuser (point 5), il s'indique de relever les enjeux – accessibilité, fiabilité et neutralité – attachés à ce devoir des autorités publiques.

3.1. L'accessibilité

L'enjeu d'accessibilité de l'information juridique se résume ici à la question de l'égalité d'accès. Il est important d'assurer aux informations juridiques une publicité qui les mette à la portée de tous les justiciables et professionnels. Garantir l'accessibilité générale de ces informations, c'est miner les circuits clandestins d'information qui favorisent (dans un procès, par exemple) ceux qui bénéficient de ces circuits (pour obtenir des décisions de jurisprudence inédites à brandir devant le juge, par exemple)²³.

L'égalité d'accès implique aussi que le coût de l'accès soit abordable pour tous. « Il serait malsain que certains justiciables, à défaut pour eux d'avoir les moyens financiers, ne puissent, via leurs représentants, accéder à des sources d'informations dont le traitement apparaît nécessaire pour que leur cause puisse être valablement défendue »²⁴. Les membres du barreau eux-mêmes tirent la sonnette d'alarme : « Il faut éviter à tout prix de créer deux sor-

tes de justice : l'une pour ceux qui ont les moyens de se payer l'accès à l'information et une autre de moindre qualité pour ceux qui n'en ont pas les moyens »²⁵.

Le développement de la société de l'information s'est accompagné de l'apparition d'un inévitable fossé numérique. Celui-ci caractérise la séparation entre les membres de la société ayant les capacités financières et intellectuelles et la formation pour accéder aux informations rendues disponibles par les nouvelles technologies, et ceux qui ne les ont pas et sont donc exclus du bénéfice des nouveaux services d'information. L'action des autorités publiques doit tendre à combler un tel fossé. Cela implique tout d'abord que, au stade actuel d'approvisionnement des nouvelles technologies, on ne peut opter exclusivement pour le support électronique afin de diffuser l'information, en abandonnant totalement le support papier. La juxtaposition des deux supports s'impose²⁶. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'information viserait un public ciblé, caractérisé par un usage généralisé des outils électroniques (le monde des entreprises, par exemple), que l'on pourrait dès aujourd'hui envisager le recours exclusif à ces outils. La lutte contre le fossé numérique passe aussi par le choix des standards techniques. Il convient d'opter pour ceux qui n'exigent pas de la part des usagers de recourir à des équipements ou à des logi-

23. Voy. A. POPOVICI, « Notes sur l'état inadéquat des recueils de jurisprudence au Québec », *R. du B.*, 1972, n° 32, pp. 93-100, cité dans Cour supérieure Montréal, 21 septembre 1998, *Wilson & Lafleur Ltée c. La Société québécoise d'information juridique*, R.J.Q., 1998, p. 2499.

24. Y. POULLET, « Plaidoyer pour un ou des service(s) universel(s) d'informations publiques », *L'accès à l'information publique : une clé pour la connaissance économique et la démocratie électronique*, Actes du colloque organisé par la Commission européenne les 27 et 28 juin 1996, à Stockholm.

25. Barreau du Québec, *Pour une politique sur l'accès et la diffusion de l'information juridique*, Mémoire, 1996, pp. 11-12.

26. Sur ce point, la décision politique d'abandonner purement et simplement l'édition papier du *Moniteur belge* à partir du 1^{er} janvier 2003 est critiquable. Voy. notre contribution dans cette revue, « La fin de la version papier du *Moniteur belge* », *Rev. Ubiquité – Dr. techn. inf.*, n° 15, avril 2003, pp. 3 et s.

ciels peu répandus ou (fort) coûteux. Enfin, il importe de déployer un « filet de sécurité informationnelle », ensemble de points d'accès publics aux services offerts sur internet. Une telle mise à disposition de moyens matériels doit s'accompagner d'une offre de formation à l'utilisation de ces outils techniques²⁷.

3.2. La fiabilité

La fiabilité des informations juridiques est cruciale. Étant donné que la norme juridique règle les rapports sociaux, il est indispensable que l'on puisse s'appuyer en toute certitude sur les textes diffusés. Les préoccupations sont liées non seulement au problème des erreurs, mais également à l'incomplétude et à la péremption des informations. À la qualité des textes sont donc jointes les questions d'exhaustivité et de mise à jour²⁸.

Dans le contexte de la société de l'information, la question de la sécurité prend un tour essentiellement technique. Il s'agit de protéger les sites fournissant de l'information d'intrusions non autorisées et d'altérations. C'est là généralement la première préoccupation évoquée en lien avec la sécurité. Il faut aussi toutefois envisager la destruction du bâtiment qui abrite le serveur hébergeant un site. Un éventuel incendie ou l'explosion des lieux entraînera la disparition et du serveur et des copies de sauvegarde réalisées si celles-ci

sont conservées dans le même bâtiment. Il convient donc de prendre la précaution de disperser géographiquement les copies de sauvegarde. Étant donné la décision de supprimer le *Moniteur belge* en version papier et de ne plus réaliser la diffusion dans le public que par le biais d'un site internet²⁹, on espère que la direction du *Moniteur* a veillé à éparpiller quelques copies de sauvegarde de son serveur à travers le pays. Sinon, en cas d'incendie au 40-42, rue de Louvain à Bruxelles, il faudra se rabattre sur les trois ultimes exemplaires papier de chaque numéro du *Moniteur* pour reconstituer toute la base de données. En attendant la fin de cette fastidieuse et aléatoire opération (le scannage ne garantit pas une reproduction sans faille), les citoyens et professionnels désireux de consulter le journal officiel ne pourront même plus se pencher sur les exemplaires papier présents auparavant notamment dans les bibliothèques ou les maisons communales du pays.

3.3. La neutralité

Un enjeu de neutralité de l'information est présent. Il concerne particulièrement la diffusion de la jurisprudence. En effet, tandis que le principe de la publication est acquis pour l'ensemble de la législation, ce n'est qu'une partie de la jurisprudence qui fait l'objet d'une publication. Le développement des nouvelles technologies pose toutefois dans le domaine de la législation la question

27. Voy. C. DE TERWANGNE, *Droit à l'information et droit à la transparence – Vers une société de la connaissance ?*, coll. « Cahiers du C.R.I.D. », Bruxelles, Bruylant, à paraître, partie 2, chap. 4, sect. 1.
28. Sur la question de la fiabilité dans le contexte des nouvelles technologies de l'information, voy. C.M. GERMAIN : « The authenticity of digital information is an issue, in a network which has been called 'the Net of a Million of lies' » (C.M. GERMAIN, « Contents of Legal Information on the internet : U.S. Perspectives », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, op. cit.) ; voy. également D. POULIN, « Le monde canadien de l'information juridique : du recueil au Web – Défis politique, juridique, économique et technique », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, op. cit. ; Y. POULLET, « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, op. cit.
29. Articles 474 à 478 de la loi-programme du 24 décembre 2002, M.B., 31 décembre 2002. Voy. également note 26 et infra.

de neutralité liée à une publication partielle, étant donné que les avantages de l'outil électronique ne sont encore parfois réservés qu'à une partie du droit³⁰.

La sélection opérée n'est pas sans effet sur l'orientation même du droit.

Qu'en serait-il, par exemple, si dans la matière du droit du travail, on ne publiait plus que les décisions favorables à l'employeur³¹ ? La neutralité implique donc une garantie d'indépendance du contenu informationnel par rapport à tout groupe d'intérêts particuliers.

Le support sur lequel diffuser l'information juridique

4.1. Support et accessibilité

Le choix du support de diffusion de l'information juridique est la clef de l'accessibilité concrète de l'information, étant donné l'ampleur et la complexité qui caractérisent celle-ci. À côté du traditionnel support papier sont apparus ces dernières années les supports électroniques : banques de données informatisées consultables en ligne, cédérom et, plus récemment encore, sites internet³².

Il s'avère que la voie électronique, et plus spécifiquement celle des réseaux ouverts, s'impose aujourd'hui pour assurer un accès de qualité aux informations juridiques³³. Quantité d'informations traitées, rapidité de mise à jour (il ne faut que quelques minutes pour mettre en ligne le texte d'un arrêt prononcé ou d'une loi promulguée), outils de recherche performants (permettant d'extraire un document par-

ticulier ou de faire des recherches par matière, par exemple), interrogation à distance (plutôt que de devoir se rendre dans une bibliothèque, le citoyen et le professionnel connectés à internet peuvent obtenir des informations juridiques depuis le salon ou le bureau), les atouts du support électronique sont précieux ici.

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a d'ailleurs affirmé, pour ce qui concerne la jurisprudence, que « le public en général et les professions juridiques en particulier doivent avoir accès [aux] nouveaux moyens d'information » utilisés pour la recherche juridique³⁴. Il a dès lors recommandé aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe « de prendre les mesures nécessaires pour assurer la facilité d'accès de tous les utilisateurs aux systèmes de documentation juridique automatisés ouverts au public »³⁵, en observant le principe selon lequel

30. C'est particulièrement vrai pour les sites qui offrent l'ensemble de la législation adoptée à partir de la date de mise en place du site mais qui, pour ce qui concerne les normes antérieures à cette date, ne visent à présenter l'exhaustivité que dans le long terme et intègrent les normes au fur et à mesure en privilégiant certaines matières du droit.

31. « [...] d'énormes disparités s'observent dans le traitement et la diffusion de la jurisprudence. Le droit du pauvre est particulièrement mal loti. Ainsi, malgré les dizaines de milliers de litiges qui s'y observent chaque année, il est extrêmement difficile d'accéder aux décisions administratives en matière d'assurance chômage. De fait, les ressources des éditeurs suivent les marchés, plutôt que les bons sentiments. » (D. POULIN, *op. cit.*)

32. Voy. C. DE TERWANGNE, « Les outils documentaires électroniques », in *La pathologie législative, comment en sortir ?*, coll. « Droit en mouvement », Bruxelles, La Charte, 1998, pp. 79-96.

33. « Devant l'inflation tant réglementaire que jurisprudentielle, il est certain que seuls les médias modernes peuvent aujourd'hui assurer une réelle accessibilité de l'information juridique » (Ch. FÉRAL-SCHUHL, « L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Situation française », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, *op. cit.*)

34. Recommandation n° R (95) 11 du 11 septembre 1995 relative à la sélection, au traitement, à la présentation et à l'archivage des décisions judiciaires dans les systèmes de documentation juridique automatisés.

35. Recommandation n° R (95) 11, précitée, litt. c.

« la jurisprudence de tous les domaines du droit et de l'ensemble des régions géographiques doit pouvoir être diffusée par un ou plusieurs systèmes automatisés »³⁶.

4.2. Principe de l'amélioration constante du service public de diffusion de l'information juridique

4.2.1. Le principe de l'adaptation constante dans le contexte de la société de l'information

Prendre en compte « l'évolution des besoins du public (et donc de l'intérêt général) par rapport à l'action administrative, et ce après considération des progrès technologiques »³⁷ pour définir la responsabilité de diffusion de l'État, correspond à appliquer la loi du changement ou de mutabilité des services publics. Cette loi impose aux pouvoirs publics de modifier les conditions dans lesquelles les prestations de service public sont fournies, afin d'adapter rapidement ces services au progrès et à l'évolution des besoins à satisfaire.

Cela ne signifie pas, à l'inverse de ce qui s'est produit concernant le *Moniteur belge*, que la publication de l'information juridique sur support papier doit être abandonnée, mais qu'elle ne peut plus être considérée comme satisfaisante à elle seule, du point de vue de l'intérêt général. Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal belge du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État³⁸ est explicite : « [...] il est en outre apparu clairement que la forme classique de publication, à sa-

voir la diffusion ou la mise à disposition de l'arrêt imprimé sur support papier, ne cadre plus avec les possibilités dont on dispose désormais sur le plan technique et ne suffit plus pour rencontrer les exigences qui se manifestent actuellement en cette matière », et plus loin : « compte tenu des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies, il est évident que ces moyens de communication sont mis en œuvre pour répondre de manière adéquate à l'aspiration légitime qu'exprime le public à pouvoir consulter la jurisprudence du Conseil d'État ».

L'ouverture de sites internet (ou sur d'autres réseaux ouverts) mettant gratuitement à disposition du public les informations juridiques constitue assurément, dans le contexte de la société de l'information, une exigence imposée au nom de l'intérêt général³⁹. Il est à noter que, en Belgique, même s'il n'est pas encore représentatif de l'ensemble de la population, le pourcentage de personnes connectées à internet est largement supérieur au nombre d'abonnés au *Moniteur belge* (entre 15 000 et 17 000 abonnés avant la mise en place du site internet, en 1997 ; quelque 10 000 abonnés la dernière année de l'édition papier, en 2002). Quels que soient les chiffres, le défi n'est pas d'atteindre un nombre maximal de connexions dans les chaumières, mais plutôt de permettre à tous les intéressés de consulter les lois, les règlements et les décisions judiciaires et administratives du pays. La meilleure solution consiste, dans cette hypothèse, à accompagner la mise en place des sites d'un déploiement de points publics d'accès à internet⁴⁰ (par exemple dans

36. Point III. 1. de l'annexe I à la recommandation n° R(95) 11, précitée.

37. Y. POULLET, « Autour de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État : les technologies de l'information et de la communication, une solution à la pathologie législative ? », in *La pathologie législative, comment en sortir ?*, op. cit., pp. 60-61, note 11.

38. M.B., 8 juillet 1997.

39. Voy. Y. POULLET, « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice », op. cit.

40. Voy. D. POULIN, op. cit.

les bibliothèques publiques ou dans les maisons communales, dans les bureaux de poste ou dans les palais de justice)⁴¹.

Il convient de signaler également que la diffusion d'informations en ligne est particulièrement peu coûteuse au regard des techniques traditionnelles de publication.

4.2.2. Application du principe pour la diffusion des informations juridiques

C'est une volonté d'adaptation du service public aux améliorations techniques et aux nouveaux besoins du public qui a conduit à l'ouverture de sites internet officiels diffusant des informations juridiques. Ces sites sont d'accès gratuit. En Belgique :

- le site du *Moniteur belge*⁴² diffuse le journal officiel en texte intégral depuis 1997 et reprend toutes les références des numéros antérieurs à cette date, le tout accompagné d'un moteur de recherche multicritère. Depuis le 1^{er} janvier 2003, l'édition papier du *Moniteur* a été abandonnée (si ce n'est le tirage de trois exemplaires par numéro⁴³). À partir de cette date, la mise à disposition du public se fait exclusivement par le biais du site internet⁴⁴ ;
- le ministère de la Justice présente sur son site internet⁴⁵ un ensemble de bases de données regroupées sous l'appellation « Sources du droit ». La base de

données « Index législatif » contient les intitulés et références de tous les textes législatifs et réglementaires parus au *Moniteur* depuis 1945 ; la base « Législation consolidée » présente toutes les normes en vigueur dans le pays, dans une version intégrant au fur et à mesure les modifications apportées au texte initial, accompagnées des mesures d'exécution prises et des versions antérieures du texte archivées, de même éventuellement que du rapport au Roi précédant les arrêtés royaux ; la base de données « Jurisprudence » contient les sommaires ou textes intégraux de décisions de jurisprudence rendues par les juridictions belges ;

- le site Wallex⁴⁶ de la Région wallonne présente l'ensemble des décrets, arrêtés et circulaires composant le droit régional, certains textes de droit fédéral et international, de même que certains arrêts de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État ayant une incidence sur le droit régional ;
- la Communauté française, quant à elle, a mis en place la base de données Gallilex⁴⁷ qui contient l'essentiel de la législation et de la réglementation qui régulent les matières dévolues à la Communauté ainsi que les textes d'autres niveaux de pouvoir qui influent sur le traitement des matières communautaires ;

41. Voy. *supra*, ce qui est dit à propos du « filet de sécurité informationnelle » à mettre en place.

42. www.moniteur.be

43. Un premier exemplaire déposé à la Bibliothèque royale de Belgique, en exécution de la loi du 8 avril 1965 instituant le dépôt légal, un deuxième exemplaire conservé auprès du ministre de la Justice en tant que gardien du sceau de l'État et le dernier exemplaire demeurant auprès de la direction du *Moniteur belge* pour consultation par tout intéressé.

44. Voy. « La fin de la version papier du *Moniteur belge* », *op. cit.* pp. 3 et s.

45. <http://www.just.fgov.be>.

46. <http://www.wallex.wallonie.be.htm>.

47. <http://www.cdadoc.cfwb.be/gallilex.htm>.

- le *Vlaamse Codex*⁴⁸, lui, reprend la législation pertinente pour la Communauté flamande, coordonnée à partir de 1977 ;
- les sites de la Chambre⁴⁹ et du Sénat⁵⁰, au niveau fédéral, et de leurs équivalents au niveau fédéré proposent la version électronique de leurs traditionnelles publications concernant les travaux préparatoires des normes adoptées ou en voie de l'être dans les hémicycles de ces institutions ;
- les sites des hautes juridictions du pays : celui de la Cour d'arbitrage⁵¹, celui de la Cour de cassation⁵² et celui du Conseil d'État⁵³ (le premier apparu, le plus « primitif » aussi). Au-delà de la présentation de ces juridictions, chaque site offre une base de données contenant, en texte intégral, les arrêts prononcés, accompagnés, à l'exception du site du Conseil d'État, de sommaires, de mots clés, de références de publication, de notes de renvoi à d'autres décisions pertinentes. Le site de la Cour d'arbitrage offre également diverses tables de la jurisprudence. Ces sites, toujours à l'exception de celui du Conseil d'État, présentent un moteur de recherche multicritère permettant de sélectionner la ou les décisions souhaitées avec beaucoup plus d'efficacité que le moteur de recherche proposé sur le site du Conseil d'État.

Les sites internet « officiels » (créés directement par l'État, ou sous son contrôle ou avec sa participation) mettant gratuitement à disposition du public des informations législatives, réglementaires et jurisprudentielles ont fleuri et ne cessent de se multiplier dans le monde. Le plus remarquable est sans doute le site australien « AustLII », mis en place le 1^{er} janvier 1995, collaboration entre les facultés de droit de deux universités, partiellement financé sur fonds publics. Ce site offre aujourd'hui le libre accès à plus d'un million de documents juridiques (législation, jurisprudence, projets de réformes, rapports de commissions, etc., ainsi que l'index le plus complet de la législation australienne)⁵⁴.

4.2.3. Encadrement normatif de la diffusion électronique

En Belgique, seule la publication électronique du *Moniteur belge* et celle de la jurisprudence du Conseil d'État⁵⁵ sont encadrées par des textes normatifs qui instaurent expressément un devoir pour l'État de réaliser de telles publications sur internet. Aucun encadrement juridique n'accompagne la diffusion par la voie d'un réseau électronique de toutes les autres informations juridiques. S'en remettant aux initiatives spontanées des autorités, la Belgique se distingue de pays tels la France, qui ont spécifié dans un texte normatif particulier le devoir incombant à l'État d'assurer une diffusion électronique du droit.

48. <http://212.123.19.141>.

49. <http://www.lachambre.be>.

50. <http://www.senate.be>.

51. <http://www.arbitrage.be>.

52. <http://www.cass.be>.

53. <http://raadadvst-consetat.be>.

54. « An Overview of the AustLII Project », <http://www.austlii.edu.au/austlii/brochure.html>.

55. Arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, *M.B.*, 8 août 1997 ; arrêté ministériel du 3 février 1998 déterminant le réseau d'informations accessible au public et le support magnétique en vue de la consultation et de l'enregistrement des arrêts du Conseil d'État, *M.B.*, 17 février 1998.

Ainsi, le décret français relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet⁵⁶ met notamment à charge de l'État la mise à disposition du public, gratuitement, des textes normatifs en vigueur (internes, internationaux et européens) présentés dans une version consolidée intégrant les modifications successives, la jurisprudence complète du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation

et du tribunal des conflits et la jurisprudence sélectionnée des autres juridictions administratives et judiciaires. Ce décret impose donc la création du site Légifrance⁵⁷ afin de donner accès à ces documents. Il enjoint en outre l'administration de mettre à disposition du public un moteur de recherche multicritère, des hyperliens vers d'autres sites offrant de l'information juridique et une rubrique « Actualités ».

La nature des informations juridiques à mettre à disposition

5.1. La législation

La législation doit être mise à disposition du public en fonction de trois éléments : l'aujourd'hui, l'hier et le jadis, et le demain.

5.1.1. La norme à jour et ses mesures d'exécution

L'aujourd'hui conduit à mettre à disposition une information mise à jour. Lorsque l'on trouve un texte dans un journal officiel en version papier, rien ne garantit que ce texte est toujours valide et rien n'indique si les mesures d'exécution annoncées dans le texte ont été prises et, si oui, à quelle date.

L'outil électronique permet de répondre très efficacement à cette « frustration ». Des hyperliens peuvent, par exemple, être créés dans le texte original, renvoyant directement le lecteur à la version modifiée du texte ou aux mesures d'exécution adoptées⁵⁸.

Les bases de données présentées ci-dessus, disponibles sur les sites internet officiels tant fédéral que régionaux et communautaires, contiennent, chacune pour ce qui la concerne, les normes en vigueur au moment de la consultation. En outre, les arrêtés d'exécution de chaque norme sont signalés et des hyperliens ont été créés entre les textes afin de permettre des recherches hiérarchiques.

1. La norme en version coordonnée ou consolidée

Par ailleurs, devoir recomposer un texte par fragments, en tenant compte des modifications successives effectuées sur le texte original, par renvoi électronique ou physique aux numéros adéquats du journal officiel, soulève la question de la publication de versions coordonnées ou consolidées des textes. La publication des seules modifications ne rend assurément pas plus digestes des textes qui ne brillent déjà pas par

56. Décret du 7 août 2002, précité.

57. <http://www.legifrance.gouv.fr>.

58. Le site australien d'information juridique « AustLII » (<http://www.austlii.edu.au>) a développé de façon remarquable l'outil de recherche par liens hypertextes : des liens sont insérés dans les textes mêmes (plus de vingt millions de liens pour un million de pages), renvoyant à des définitions légales, d'autres textes légaux ou réglementaires et des décisions de jurisprudence.

leur clarté. À titre d'exemple, cet article 55, § 4, de l'arrêté royal du 30 mai 1989⁵⁹ : « L'article 88ter, § 4, alinéas 2 à 4, inséré dans la loi communale du 30 mars 1836 par la loi du 9 août 1988, remplace l'article 269 de la nouvelle loi communale ; dans cet article, les mots " de trente jours " sont insérés entre les mots " du délai " et " précité " ».

La publication de textes coordonnés s'impose⁶⁰, aisément réalisable dans le contexte électronique en ligne. Par rapport à une édition papier, il est en effet plus aisé d'un point de vue technique et plus léger d'un point de vue financier d'intégrer au fur et à mesure dans le texte d'origine les modifications apportées à la norme.

L'information légale mise à disposition du public via la base de données « Législation consolidée » du ministère de la Justice et les bases de données Wallex, Gallilex et le *Vlaamse Codex* présentent les normes dans une version coordonnée. Il faut être attentif à ce que, en présence d'une norme ayant fait l'objet de modifications, seule la publication au *Moniteur* du texte par morceaux (la version originale et toutes les modifications) fait foi, et non la ver-

sion « puzzle reconstitué » publiée sur les sites internet mentionnés.

2. L'explication de la norme

Pour que la norme juridique soit accessible, il ne suffit pas de la diffuser. Il est bien souvent nécessaire de l'expliquer⁶¹.

Le ministre néerlandais de l'Information publique s'est montré particulièrement lucide sur ce point lorsqu'il reconnut, sur le mode de la litote : « I am well aware that legislative texts do not usually win any prizes for being easy to read or understand »⁶². En conséquence, le gouvernement néerlandais a reconnu avoir de nouvelles responsabilités informationnelles en regard des possibilités offertes par la technique. Le ministre poursuit : « a website has already been created to explain the laws with which citizens frequently come into contact »⁶³.

En Suisse, la desserte de base, c'est-à-dire « le domaine obligatoire pour l'État en matière de publications juridiques »⁶⁴, inclut la « doctrine des autorités fédérales »⁶⁵. « Ainsi, lorsqu'il s'agit d'assurer, si ce n'est d'améliorer,

59. Arrêté royal adaptant la nouvelle loi communale en application de l'article 6 de la loi du 26 mai 1989 ratifiant l'arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale », M. B., 31 mai 1989.

60. Des auteurs de doctrine l'ont exprimé de manière nette : le législateur ne pourra prétendre avoir accompli sa mission de formuler la loi et de la rendre accessible au public que lorsque cinq critères auront été satisfaits, le premier desquels est que la loi doit être présentée dans une forme achevée, c'est-à-dire « including such additional information as is best provided by the source. The additional information should include [...] the consolidation of amending legislation » (G. GREENLEAF, A. MOWBRAY, G. KING et P. VAN DIJK, « Public Access to Law via internet : the Australasian Legal Information Institute », http://www.auslii.edu.au/austlii/libr_papers.html).

61. « Cette mise à disposition " brute " n'est toutefois pas suffisante et ne doit pas représenter le seul effort des administrations sur internet. Il y a un réel besoin d'explication à mener » (P. MAYEUR, « Synthèse sur la diffusion des données juridiques sur internet », Les rencontres d'Autrans 1998, le 12 janvier 1998, disponible sur le site Admiroutes à l'adresse <http://www.admiroutes.asso.fr>).

62. R. VAN BOXTEL, ministre néerlandais de la Politique urbaine, de l'Intégration des minorités et de l'Information publique, allocation à la conférence « Dissemination and Exploitation of Public Sector Information », organisée sous les auspices du Bureau de la Commission européenne aux Pays-Bas, les 19 et 20 novembre 1998, à Amsterdam.

63. *Ibid.*

64. G. FROSSARD, « L'usage des nouvelles technologies de l'information (N.T.I.C.) dans la diffusion des données juridiques – La situation en Suisse », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, actes du Congrès international organisé par l'A.D.I.J., à Paris les 22 et 23 octobre 1998, *op. cit.*

65. Article 3, litt. a de l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique des données juridiques, R.S. 170.512.2.

l'information que les services publics doivent donner aux administrés en ce qui concerne leurs droits et leurs obligations, ceux-ci sont tout naturellement amenés à produire des documents faisant appel à un véritable travail scientifique [instructions en matière fiscale et dans le domaine des assurances sociales, par exemple]. De telles publications, comme parfois aussi celles d'avis de droit produits ou mandatés par des collectivités publiques, viennent compléter ou expliciter de manière incontournable les données publiques essentielles »⁶⁶.

La mission d'information de l'État doit, à l'instar des exemples cités, comprendre une responsabilité quant à la mise à disposition d'explications, de clarifications, d'annotations⁶⁷ des textes normatifs, à tout le moins de ceux qui ont un impact fréquent sur la vie des administrés.

5.1.2. L'archivage des normes

L'hier et le jadis soulèvent les questions de la conservation et de l'archivage des normes. Il faut se donner les moyens de connaître la législation qui régissait les situations passées, et parfois encore proches étant donné les incessantes modifications du droit évoquées plus tôt. Il faut aussi permettre

une étude historique du droit, facteur identitaire d'une société. Il est donc important de conserver les traces de la vie du droit.

Si cette question ne pose pas de grandes difficultés dans un monde sur papier, la conservation de l'information étant en quelque sorte intégrée au médium, il n'en est pas de même pour le support électronique. Ainsi, si l'on intègre les modifications d'une loi à même le texte original, il ne reste plus de trace de la version première des dispositions modifiées⁶⁸. Il convient donc de mettre en évidence un devoir de conservation et d'archivage des différentes versions des textes normatifs⁶⁹.

À la différence du Vlaamse Codex qui fait disparaître les versions antérieures des normes⁷⁰, les textes présentés dans la base de données « Législation consolidée » sont accompagnés le cas échéant d'une ou plusieurs versions archivées. Même les textes complètement abrogés sont enregistrés dans la base⁷¹. Le site Wallex annonce comme objectif à long terme la présentation des textes qui ne sont plus en vigueur, éventuellement coordonnés en fonction de leur évolution et de leurs périodes successives de vigueur⁷².

L'archivage dans le monde technologique soulève deux difficultés. La pre-

66. G. FROSSARD, *op. cit.*

67. Voy. par exemple la publication gratuite sur internet par l'État fédéral canadien de lois annotées, comprenant pour chaque article d'une loi l'énoncé de la disposition, les références de l'historique législatif, de nombreux résumés avec références de décisions jurisprudentielles éclairant la disposition (l'article 20 de la loi sur l'accès à l'information annotée, qui prévoit le refus de communiquer les renseignements de tiers, est suivi de pas moins de cinquante résumés de décisions), et des renvois soit à d'autres décisions jurisprudentielles, soit à d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

68. Pour une analyse fouillée de la question du « Long term access to digital legal information », voy. C.M. GERMAIN, *op. cit.* (spécialement dans le contexte américain) et E. HICKS, *op. cit.*

69. D. POULIN relève un problème particulier lié au défaut d'archivage par les autorités publiques : « avec le passage à l'électronique et la globalisation des réseaux, et compte tenu de la place occupée par l'édition commerciale en droit, il y a un fort risque que dans quelques années, pour de nombreux pays, les seules collections historiques disponibles soient aux mains d'entreprises privées ou d'organisations étrangères ; il est tout à fait vraisemblable que dans quelques années, ces États, après avoir cédé gratuitement leur jurisprudence ou leurs textes législatifs historiques, se retrouvent dans la situation de devoir les racheter à des organisations détentrices de droits » (D. POULIN, *op. cit.*).

70. Et du site français Légifrance qui fait de même.

71. À titre d'exemple, la loi de 1886 sur le droit d'auteur abrogée par la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins est archivée dans la base de données.

72. <http://wallex.wallonie.be/base/psplus.htm>.

mière concerne la place. Les responsables de sites diffusant de l'information juridique officielle se doivent de disposer de capacités techniques de stockage suffisantes, évitant de devoir envisager l'effacement de données au bout d'un temps. Étant donné la progression technique constante en termes de capacité de stockage de données, cette question ne devrait pas se présenter comme épineuse pour les autorités publiques.

La question par contre beaucoup plus difficile à traiter est celle de l'obsolescence récurrente des outils électroniques utilisés pour enregistrer les informations et les rendre accessibles au public. Les autorités doivent veiller à ce que les changements successifs des outils informatiques adoptés ne conduisent pas à des incompatibilités qui ne permettent plus *in fine* d'accéder aux informations stockées. En cas, inévitable au vu des améliorations techniques constantes, de passage d'un outil à un autre, il faut veiller soit à conserver les outils « dépassés », soit à opter pour des outils compatibles entre eux, soit à tout réencoder avec le nouvel outil...

5.1.3. L'élaboration des normes

Le demain concerne les textes en préparation, les projets et propositions de lois et les travaux menés dans l'enceinte du Parlement. Avoir connaissance de ce que sera le droit dans un avenir proche présente un intérêt certain pour qui veut se préparer ou anticiper les changements, et commenter voire orienter l'évolution des travaux parlementaires par une action doctrinale ou de lobby. De solides traditions

de publicité s'attachent généralement aux informations émanant des parlements occidentaux⁷³. Ceux-ci ont d'ailleurs, pour la plupart, rapidement utilisé le réseau internet pour compléter leurs politiques de diffusion vers le public par la création de sites proposant les textes intégraux des projets/propositions de lois déposées et l'état d'avancement des travaux parlementaires⁷⁴.

5.2. La jurisprudence

« Considérant que la pleine connaissance de la jurisprudence de toutes les juridictions est une des conditions essentielles de l'application équitable du droit ; [...] » Ainsi s'exprime le comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation n° R (95) 11 du 11 septembre 1995⁷⁵. Les décisions de jurisprudence doivent être publiées afin de permettre l'accès de tous, professionnels et justiciables. Elles représentent en effet le « droit dit », c'est-à-dire le droit vivant, appliqué, interprété, sanctionné, parfois même créé. « Sans aller jusqu'à dire que le justiciable a droit à la publication de tous les jugements rendus (ce qui n'est pas absurde en soi), son représentant – juriste de profession – a certainement le droit, et même le devoir de se tenir au courant des derniers développements du droit pour mieux servir son client et les intérêts supérieurs de la justice »⁷⁶.

Les informations juridiques entrant dans le devoir de diffusion de l'État comptent donc non seulement la législation mais aussi la jurisprudence. Celle-ci doit s'entendre de l'ensemble des décisions prononcées par les juridictions tant judiciaires qu'administratives, et

73. Voy. l'étude comparée effectuée par l'International Human Rights Law Group (E. REKOSH ed.), *In the Public Eye – Parliamentary Transparency in Europe and North America*, Washington, D.C., 1995, 297 p.

74. En Belgique, au niveau fédéral, voy. ce qui est dit *supra* sur les sites de la Chambre des représentants et du Sénat.

75. Recommandation relative à la sélection, au traitement, à la présentation et à l'archivage des décisions judiciaires dans les systèmes de documentation juridique automatisés.

76. A. POPOVICI, *op. cit.*, p. 93.

tant nationales qu'internationales (Cour européenne des droits de l'homme, Tribunal de première instance et Cour de justice des Communautés européennes, Cour de justice Benelux...)»⁷⁷. Cet ensemble représente toutefois une telle quantité qu'on observe une marge considérable entre le nombre de décisions rendues et le nombre de décisions faisant l'objet d'une publication, que cette publication soit sur support papier ou informatisé⁷⁸. Le nœud gordien réside donc dans la sélection des décisions qui méritent d'être publiées.

5.2.1. La sélection des décisions

En Belgique, où, à l'instar de nombre d'autres pays, aucun système cohérent n'a été mis en place pour assurer la diffusion globale de la jurisprudence, l'opération de sélection des décisions pourrait être résumée avec les mots qui décrivaient en 1972, en la déplorant, la situation au Québec : « Si le choix définitif est celui de l'arrêstiste (et sa responsabilité est grande) et les critères de sélection les siens, son choix est limité par les sources à sa disposition. Il n'y a aucun « système » de cueillette de jugements. Certains juges, fiers de leur œuvre judiciaire l'envoient à l'arrêstiste. D'autres sont trop modestes pour le faire. Certains avocats agissent de même. De sorte qu'en définitive c'est autant l'arbitraire du choix de l'arrêstiste (qui, ne l'oublions pas, est limité

par le nombre de pages à sa disposition dans la publication qu'il dirige) que la disparité hétéroclite et incohérente de ses sources qui laissent à désirer et devraient être remédiées »⁷⁹.

À côté de l'activité des acteurs privés, il est fondamental de reconnaître désormais le devoir de l'État d'assurer la diffusion de la jurisprudence et de respecter certains critères dans la sélection des décisions publiées. La recommandation R (95) 11 du Conseil de l'Europe précise les critères⁸⁰ selon lesquels une sélection peut être effectuée lorsqu'elle est nécessaire, ce qui permet de la rendre objective.

Les décisions sélectionnées doivent être globalement représentatives de la jurisprudence de chaque secteur du droit. Cela comprend la sélection d'une décision contraire à une tendance jurisprudentielle dominante⁸¹. Une décision exprimant une jurisprudence constante des cours et tribunaux, illustrant les principes fondamentaux de la pratique constante des juridictions, doit être reprise.

La sélection par le fond implique un tri sur la base de l'intérêt juridique qu'offrent les décisions. « Une décision présente un 'intérêt juridique' quand elle exprime un principe de droit créant un précédent juridique, une tendance de la jurisprudence dans l'estimation des faits, une nouvelle pratique de pro-

77. Voy., pour la France, l'énumération des juridictions dont la production est incluse dans le service public de diffusion du droit sur internet, à l'article 1^{er} du décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 (voy. *supra*).

78. Des quelque 500 000 décisions rendues par an par toutes les juridictions belges confondues, 495 000 restent dans l'ombre de la non-publication (X. DUON, J. FIERENS, C. GOUX et C. DE TERWANGNE, *Méthodologie juridique*, syllabus, Namur, 2000). Sur les 18 000 décisions prononcées par les différentes cours du Québec au cours de 1997, seules 3 800 ont été retenues pour publication par la SOQUIJ (Société québécoise – officielle – d'édition juridique) – chiffres donnés par P.-G. BÉLANGER, « La diffusion de l'information par les voies informatiques au Canada : droit de la démocratie ou contrôle de l'information – Une analyse juridique », in *L'information juridique : contenu, accessibilité et circulation – Défis politique, juridique, économique et technique*, op. cit.

79. A. POPOVICI, op. cit.

80. Comp. avec les critères adoptés dans le règlement québécois sur la cueillette et la sélection des décisions judiciaires (1986) art. 3, voy. P. MACKAY, « Le contenu de l'information juridique – La situation au Québec et au Canada », disponible à l'adresse <http://www.juris.uqam.ca/profs/mackay/adij98.html>.

81. Point III. 2. 2. de l'annexe I à la recommandation n° R (95) 11, Principes généraux pour les systèmes de documentation juridique automatisés concernant la sélection, le traitement, la présentation et l'archivage des décisions de justice.

cédure, de sorte que la décision est ou pourrait être importante pour connaître, d'une façon pertinente et détaillée, la pratique judiciaire dans le domaine juridique concerné »⁸².

Les décisions intéressant le domaine factuel (*quantum* des indemnités, des pensions alimentaires, des peines, etc.) méritent d'être retenues, ainsi que les décisions traitant essentiellement des questions de preuve, ces types de décisions représentant, en effet, des éléments importants des systèmes juridiques⁸³.

Des critères de sélection supplémentaires permettent d'écarter :

- les décisions dont les considérants sont rédigés selon une formule standard ou une clause de pure forme.

et de sélectionner :

- les décisions dans lesquelles sont expliqués une notion ou un terme juridique, c'est-à-dire qu'une règle de droit y est formulée ou modifiée ;
- les décisions dans lesquelles la méthode d'interprétation utilisée aboutit à une application inusitée d'une règle de droit à un ensemble de faits ;
- les décisions dans lesquelles est avancée une argumentation inédite ;
- les décisions qui traitent d'une question concernant la compétence du tribunal ;
- les décisions dans lesquelles une opinion concordante ou dissidente est exposée ;

- les décisions dans lesquelles sont mis en cause un principe de droit et/ou un ensemble de faits d'intérêt général⁸⁴.

La sélection devrait être opérée en faisant appel à un large éventail de spécialistes garantissant la diversité des points de vue. Au rang de ces personnes on devrait trouver des juges, des experts, des avocats, des procureurs, ainsi que des représentants d'associations, du secteur de l'édition privée et des utilisateurs⁸⁵.

Il est à noter que le recours à la technologie des réseaux (internet) permet aux juridictions de mettre spontanément et directement leurs décisions à disposition du public. Pareille solution réduit fortement, sans nécessairement la supprimer, la question de la sélection des décisions étant donné que, dans la plupart des cas observés, elle conduit à la publication de la quasi-entièreté, voire de l'entièreté des décisions rendues.

5.2.2. La présentation des décisions

La présentation des décisions devrait, elle aussi répondre à certains critères pour être jugée satisfaisante. L'existence de recours introduits à l'encontre des décisions devrait être signalée, de même que, par la suite, la décision de confirmation ou d'infirmerie de la juridiction supérieure.

Par ailleurs, la décision devrait être accompagnée au minimum de mots clés, qui assurent une recherche plus ef-

82. Point II. 4., alinéa 2, de l'annexe II à la recommandation n° R (95) 11, Lignes directrices concernant la sélection, le traitement, la présentation et l'archivage des décisions judiciaires dans les systèmes de documentation juridique automatisés.

83. Point II. 4., alinéa 4, de l'annexe II à la recommandation n° R (95) 11.

84. Point II. 5. de l'annexe II à la recommandation n° R (95) 11.

85. Point III., alinéas 3 et 5, de l'annexe II à la recommandation n° R (95) 11. Voy. également Y. POULLET et Ph. GÉRARD, « Pour un cadre juridique de la diffusion des produits informationnels juridiques », *op. cit.*, p. 43.

ficace^{86, 87}. Des instruments de recherche tels des index, des moteurs de recherche ou des liens hypertextes devraient d'ailleurs accompagner la publication des décisions⁸⁸. Enfin, il a été suggéré que les décisions doivent être présentées dans une *authoritative form*⁸⁹, c'est-à-dire en intégrant une numérotation par paragraphe qui rende indépendantes du support de reproduction (papier ou électronique) les citations des décisions par les plaideurs ou la doctrine (à l'image de ce qui se fait notamment à la Cour d'arbitrage ou à la Cour européenne des droits de l'homme).

5.2.3. La conservation et l'archivage des décisions

La conservation et l'archivage des décisions soulèvent les mêmes enjeux que pour la législation. Il faut veiller à ce que les décisions archivées demeurent accessibles aux utilisateurs. Le problème de la conservation se pose surtout pour les décisions diffusées sur internet. Une politique de conservation claire doit être adoptée et annoncée aux utilisateurs afin d'éviter que des renvois ne soient mis en place par des intervenants tiers vers des décisions qui ne sont pas maintenues sur le site.

Conflit entre diffusion gratuite sur internet et intérêts du secteur : le poids du passé

Une dernière réflexion conclura ces développements sur le devoir de l'État de diffuser les données juridiques dans le contexte de la société de l'information. Elle illustre le conflit qu'il y a entre diffusion gratuite sur internet et intérêts d'acteurs pourtant engagés dans une diffusion au titre d'une mission d'intérêt général.

La France, L'Union européenne et le Québec ont tous trois organisé, au seuil de la décennie quatre-vingt, des systè-

mes de diffusion officielle de bases de données juridiques. Tous trois devaient donc, profitant de leur avance dans ce domaine d'activités par rapport à la plupart des autres États, avoir développé des produits performants et attractants dans le nouveau contexte des réseaux publics. Or, on observe qu'à l'inverse, la diffusion d'informations juridiques gratuites sur internet a été initialement réalisée avec une parcimonie qui ne parvenait pas à cacher les réticences des acteurs concernés. On était

86. Point IV. 1. de l'annexe II à la recommandation n° R (95) 11 ; G. GREENLEAF, A. MOWBRAY, G. KING, P. VAN DIJK, *op. cit.*, p. 7 et Y. POULLET, « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice », *op. cit.*

87. Sur ce point, la solution adoptée par l'arrêté royal belge du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État (M.B., 8 juillet 1997) est fort critiquable. Ce texte prévoit en effet que les arrêts de cette haute juridiction doivent dorénavant être diffusés sur internet et sur cédérom, sans que soient adjoint des mots clés ou un sommaire de chaque décision. Cette solution rend très aléatoire la recherche d'informations. Pour une critique allant dans le même sens, voy. Y. POULLET, « Diffusion des données juridiques et nouveaux médias : un enjeu fondamental pour la justice », *op. cit.*, note 39.

88. « [...] outils d'accès, interconnexions et hyperliens créent des instruments documentaires en soi dérivés, mais qu'il serait illogique de ne pas inclure dans la desserte de base » (G. FROSSARD, *op. cit.*) En Suisse, l'ordonnance du 8 avril 1998 concernant la publication électronique des données juridiques précise que la publication de données juridiques du ressort de la Confédération comprend « les principaux outils d'accès, tels que les répertoires, les index et la recherche en texte intégral [...] ». En Belgique, le moteur de recherche proposé sur le site internet qui diffuse les arrêts du Conseil d'État n'est assurément pas satisfaisant.

89. G. GREENLEAF, A. MOWBRAY, G. KING, P. VAN DIJK, *op. cit.*, p. 7.

arrivé à la situation paradoxale où les acteurs chargés d'une mission d'intérêt public n'aspiraient qu'à freiner l'amélioration du service offert. Ce sont, on peut le deviner, des intérêts économiques qui étaient en jeu.

En France, pour accorder le système de diffusion des bases de données juridiques issu du décret du 31 mai 1996, abrogé depuis lors (une société concessionnaire de l'État était seule habilitée à diffuser – contre « juste rémunération » – les bases de données juridiques produites par l'État⁹⁰), avec les promesses de Lionel Jospin concernant la diffusion gratuite des données juridiques essentielles, on avait réduit les informations juridiques à considérer comme « essentielles », qui méritaient une diffusion sur le site de Légifrance. Le site payant de Jurifrance mis en place par la société concessionnaire et publiant une information juridique exhaustive gardait donc tout son attrait pour les professionnels du droit.

Au niveau européen, le site internet d'accès gratuit Eur-Lex⁹¹ ne présentait le texte intégral des *journaux officiels* (J.O.C.E.) que des quarante-cinq derniers jours, et ne reproduisait que certains pans de la législation. Les *journaux officiels* antérieurs à quarante-cinq jours et la présentation exhaustive de la législation pouvaient être consultés dans la base de données Celex⁹², onéreuse au demeurant.

Au Québec, « deux sociétés d'État y rivalisent pour commercer l'information juridique, dans un tel contexte, toute diffusion trop libérale de l'information

juridique officielle pourrait mettre en péril de bons emplois. Aussi, la diffusion gratuite des lois a-t-elle été retardée aussi longtemps que possible et, lorsque l'on a dû s'y résoudre, diverses mesures ont été prises pour éviter que la diffusion gratuite ne nuise aux ventes. D'abord, sur le site d'accès gratuit, les paramètres du logiciel de diffusion sont établis de façon à n'offrir qu'une page de texte à la fois. Ensuite, au cas où la distribution parcimonieuse des articles ne suffirait pas à décourager l'utilisation, l'information diffusée est délibérément obsolète. En effet, alors que le site commercial fort similaire est mis à jour mensuellement, le site gratuit n'est mis à jour que tous les six mois. Ainsi, dix mois par année, l'éditeur officiel du Québec diffuse-t-il pour les fins du site gratuit des informations délibérément obsolètes à la seule fin de ne pas nuire à la vente des lois. Cette curieuse politique d'accès est énoncée avec candeur sur le site des publications du Québec »⁹³.

Or, restreindre l'information diffusée gratuitement en vue de préserver l'intérêt économique d'acteurs privés, voire d'acteurs publics, méconnaît les obligations nées de la prise en considération de l'intérêt général et de l'actualisation du devoir de diffusion pesant sur l'État. Ces choix n'ont heureusement pas résisté au temps et à la pression née de la démocratisation d'internet et de la nécessité de faire bénéficier le public des remarquables qualités des réseaux électroniques (quantité d'informations véhiculées, rapidité de mise à jour, disponibilité de partout et à toute heure, et multiples et efficaces possibilités de rechercher et d'extraire des infor-

90. Pour une critique de ce système, voy. P. LECLERCQ, « L'informatique documentaire après la validation du décret du 31 mai 1996 », *Expertises*, février 1998, pp. 21 et s., notamment : « Le décret ne tend qu'à faire perdurer une situation traditionnellement inégalitaire, sans favoriser si peu que ce soit la diffusion de textes normatifs et de la jurisprudence auprès de publics élargis, et en pénalisant les initiatives privées qui y contribueraient ».

91. <http://europa.eu.int/eur-lex>.

92. <http://europa.eu.int/celex>.

93. D. POULIN, *op. cit.* Également E. HICKS, *op. cit.*

mations). La France a été amenée à troquer son décret de 1996 contre celui de 2002 évoqué dans les pages qui précèdent et c'est l'ensemble du droit français qui est à présent disponible gratuitement sur internet. L'Union euro-

péenne n'a plus limité la diffusion gratuite du *J.O.C.E.* sur le site Eur-Lex. Au Québec, les textes des normes défilent maintenant à vitesse normale et sont mis à jour dans des délais raisonnables.